

Politiikan politisoituminen – virkamiestyön kriisi

Markku Temmes

JOHDANTO

Liberaalidemokratian järjestelmä sisältää sekä poliittisen osajärjestelmän että virkamiestyöhön perustuvan hallinnon. Niiden välinen suhde on tämän kirjoituksen huomion kohde. Tämä suhde on myös politiikan tutkimuksen ja hallinnon tutkimuksen tärkeä rajalinja. Pyrin osoittamaan, että suomalaisen hyvinvointivaltion kehitykseen on liittynyt useita merkittäviä politiikan ja virkamiestyön suhteen muutoksia. Niistä viimeisin on tapahtunut 2000-luvulla. Viimeisimmälle kehitysvaiheelle näyttää olevan ominaista voimakas muutos poliittisen osajärjestelmän aseman heikkeneminen. Pyrin tarkentamaan analyysiäni sekä esittämällä tämän muutosilmion yksityiskohtia että sen vaikutuksia. Liikkeelle lähdetään lyhyellä katsauksella, jossa pyritään näkemään politiikan ja virkamiestyön roolit hyvinvointivaltiomme eri kehitysvaiheissa.

Politiikan politisoitumisella tarkoitan politiikan teon ja virkamiestyön välisen suhteen sellaisia muutoksia, jotka etäännyttävät poliittisia päättäjiä virkamiesvalmistelusta ja hallinnon tuottamista suunnitelmista, strategioista ja aloitteista. Arno Hannuksen toteamus kirjassaan ”Virkamiehen näkökulmasta”, jonka mukaan hän ei ollut urallaan kohdannut tilannetta, jossa ministeri olisi tehnyt merkittäviä hallinnonalaansa kehittäviä aloitteita, on toki jo historiaa. Se kuvanee kuitenkin politiikan ja virkamiestyön historiallisia lähtökohtia Suomen hallinnossa (Hannus 1979).

Max Weberin erottelu, jossa hän korostaa politiikan teon ja virkamiestyön erilaisuutta on myös tärkeä lähtökohta tässä tarkasteltaessa politiikan ja virkamiestyön suhdetta. Weber näkee sekä politiikan teon että virkamiestyön eril-

isinä ammatteina, joilla on erilainen asema ja osaamisen vaatimustaso poliittis-hallinnollisen järjestelmän toiminnassa (Weber 2009; Temmes 2010).

MENNEISYYDEN VARJOT

Suomalaisen yhteiskunnan kehitysvaiheissa on ollut jaksoja, joissa kirjoituksen kohteena oleva suhde on ollut nykytilannetta dramaattisemmin ajankohtainen. Valotan näitä yhteiskuntamme kehityksen taustoja sitaateilla.

Autonomian ajalta sitaatti löytyy Runebergin Vänrikki Stählin tarinoista maaherra Wibeliuksen puheenvuorosta, jossa korostetaan lain merkitystä yhteiskunnan perustana: ”Vaan laki ennen mua syntynyt, myös jälkeeni se jää”.

Toinen sitaatti on vuonna 2004 kuolleen isäni muistiinpanoista, jossa hän tykistöupseerina eli armeijan palveluksessa olevana virkamiehenä pohtii tilannetta Viipurinlahdella talvisodan loppuvaiheissa, jolloin neuvostoarmeija tuli jäitä myöten yli Viipurinlahden eikä isäni patteristol-la eikä muullakaan suomalaisella tykistöllä ollut kuin muutama ammus jäljellä. Alkuvuodesta 1940 armeija oli se hallinto ja virkamieskunta, jolla oli oltava realistisin kuva maan kohtaloihin vaikuttavien päätösten edellytyksistä. Isäni oli varmaan oikeassa, että olisi ollut vaarallista politikointia sivuuttaa sitaatissa kuvattu realistinen kuva. Kimmokkeen kirjoittaa kokemuksistaan isäni oli saanut Heikki Ylikankaan tutkimuksesta, josta ilmeni, että vielä kriittisessä tilanteessa löytyi poliitikkoja, jotka uskoivat Suomen säästyvän menetyksistä sotaa pitkittämällä.

Tuoreet sitaattit tulevat Juhani Korpelta, joka oli budjettipäällikkönä 1980-luvulla ja 1990-luvun alun laman vuosina, sekä kansanedustaja Karilta (sd). Korpela (HS mielipide 5.8.2013)

kohdistaa nykyiseen julkisen talouden tilaan liittyvän ryhdistäytymisvaatimuksen valtiovarainministeriön nykyiseen virkamieskuntaan – ei poliitikoihin. Karin ajatus (Demokraatti 8.8, 2013) laajentaa virkamiesjohdon määräaikaista nimityksiä, koska se lisäisi demokraattisuutta, on tyyppillinen esimerkki uuden sukupolven poliitikkojen suhtautumisesta virkamiestyöhön. Viimeisimmät sitaattit ovat toisilleen vastakkaisia. Korpela uskoo virkamiesosaamiseen, Kari sen sijaan näyttää uskovan demokratian lisääntymisen heikentämällä virkamiesasemaa.

HYVINVOINTIVALTION KEHITYSVAIHEET POLITIIKAN JA VIRKAMIESTYÖN SUHTEEN NÄKÖKULMASTA

Autonomian aika vuodesta 1809 oli mielenkiintoinen kausi hallintomme kehityksen kannalta. Suomalaisen virkamieshallinnon perusta luotiin autonomian aikana. Kehityksen aineksina olivat Ruotsin vallan aikaiset vaikutteet kuten kehittyvä oikeushallinto, virkamiesten kelpoisuusehdot ja lääninhallitukset aluehallinnon runkona. Ehkä vielä merkittävämpi kehityksen moottori oli autonomian suoma toimintavapaus ja vastuu maan edistyksestä. Poliittinen valta oli etäisellä keisarilla, kenraalikuvernöörillä ja useimmiten Venäjän armeijan taustan omaavilla, Suomesta lähtöisin olevilla kuvernööreillä sekä 1860-luvulta alkaen säätyvaltiopäivillä. Säätyvaltiopäivillä oli kuitenkin läheinen yhteys virkamieskuntaan, sillä aatelisto, papisto ja porvarissäädyn edustajat edustivat näkemyksiä, jotka tuskin poikkesivat virkamiesten näkemyksistä. Vasta venäläistämistoimet, Venäjän duuma ja sosialismin nousu muuttivat tämän idyllin.

Maailmansotien välinen aika oli itsenäisen Suomen lyhyt sopeutumisvaihe suvereeniksi valtioksi. Opeteltiin demokratiaa ja kansantaloutta (kiinnostavia esimerkkejä lähes oppikirjamaisesta käännöskirjallisuudesta olivat James Brycen teos *Nykyajan kansanvaltoja* 1–2 vuodelta 1931 ja Friedrich Listin *Kansantaloustieteen kansallinen järjestelmä* vuodelta 1935, jonka punaisena lankana on pohtia vapaakaupan ja suojatullien merkitystä kansalliselle kehitykselle). Luotiin oma ulkoasiainhallinto ja armeija. Poliitiikan ja hallinnon suhde muuttui radikaalisti autonomian ajoista. Virkamiesten asema

heikkeni, keskusvirastoja lakkautettiin ja virkamiespalkat romahtivat.

Sotavalta oli pienen kansakunnan suuri ponnistus, joka rakentui armeijan ja hallinnon varaan. Poliittinen johto toimi edelleen liberaalidemokratian raameissa, mutta sen liikkumavara oli kapea. Sodan ja sotilaiden realismi määritteli rajat.

Sodan jälkeiset kaksi vuosikymmentä ovat politiikan ja hallinnon suhteen kehityksessä paradoksaalisia. 1940-luvun lopusta 1950-luvun loppuun sekä politiikka että hallinto elivät aktiivista kautta. Poliittinen tilanne vaihteli nopeasti, avoimesti poliittiset virkanimitykset yleistyivät, kansantalouden kehitystä pyrittiin ohjaamaan poliittisesti. Toisaalta aktiivinen poliittinen johto toimi hyvässä yhteistyössä hallinnon kanssa mm. jälleenrakentamisen, asuttamisen ja teollistamisen hyväksi. SOTEVA, maatalousministeriön asutusasiainosasto Veikko Vennamon johdolla ja kauppa- ja teollisuusministeriön teollisuusosasto Uolevi Raaden johdolla symbolisoivat pääministeri Kekkosen johtaman aktiivisen politiikan toteutusta aktiivisena virkamiestyönä (Temmes 2003a; 2003d ja 2007).

1960-luvulta 1980-luvun alkuun Suomi siirtyi hyvinvointivaltion rakentamisen vaiheeseen, jossa esikuvat haettiin Ruotsista. Nyt politiikan ja virkamiestyön suhteen ja tehtävien jaon määrittivät hyvinvointivaltion vaatimat valmiudet. Hyvinvointivaltioon uskovat poliittiset tahot hakeutuivat yhteistyöhön. Ne tarvitsivat uudistusten valmisteluun päteviä hyvinvointivaltioon uskovia virkamiehiä. Uusia keskusvirastoja perustettiin ja virkamieskunta laajeni ja sen johto politisoitui aikaisempaa monipuolisemmin. Valtion komitealaitos eli aktiivista kautta (Temmes 2001).

Jälleenrakentamisen kausi ja hyvinvointivaltion rakentamisen kausi ovat politiikan ja virkamiestyön välisen jännitteen osalta lähisukulaisia. Opetusministeri R.H. Oittisen ja pääjohtaja Erkki Ahon kovien paineiden alaisena läpi viemä peruskoulu-uudistus on ehkä näyttävin, tosin kansakunnan muistissa unohtuiksi jäänyt esimerkki tuon ajan politiikan ja hallinnon tuloksellisesta yhteistyöstä. Mittasuhte verrattuna jälleenrakentamisen kauteen oli erilainen, sillä hyvinvointivaltion rakentamisen yhteydessä hallinto laajeni ennätystasolle ja virkamiesjohdon

asema oli tästäkin syystä aikaisempaa vaativampi. Suomessakin siirryttiin suurten julkisten organisaatioiden aikakauteen, jolloin suunnittelu ja -johtamisjärjestelmät nousevat avainasemaan (Temmes 2003a; 2007).

1990-luku ja 2000-luku ovat olleet hyvinvointivaltion sopeutumisen aikaa. Kausi alkoi vakavalla taloudellisella kriisillä 1991 alkaen, josta toipumiseen meni 1990-luvun loppu. Samanaikaisesti toteutui Suomen EU -jäsenyys ja uuden kansainvälisen aseman omaksuminen. Uudessa asemassa oli helpompi soveltaa anglosaksia NPM -doktriinin mukaisia uusia keinoja keventää ja managerisoida suomalaista kovin konventionaalista hallintoa ja virkamiestyötä (Temmes & Kiviniemi 1997). Nyt korostettiin johtamistaitoja ja henkilöstöpolitiikkaa. Mm. virkamiesjohdon määräaikaisuuden lisäämien liittyi näihin kehittämistavoitteisiin. Virkamiesjohdon asema oli näiden uudistusten suunnittelussa ja toteutuksessa vahva. Toisaalta uudistusten yleisen linjan mukaiset toimivallan hajauttaminen ja poliittisen johdon toimintaedellytysten parantaminen heikensivät virkamiesjohdon asemaa erityisesti 2000-luvulla (Temmes 1998; 2003a; 2007).

Politiikan ja virkamiestyön suhteen vaihteluihin liittyy myös poliitikko- ja virkamiessukupolvien vaihtelut. Niitä ovat voimistaneet pyrähdyksittäin tapahtuneet hallinnon kasvu ja koulutustason nousu. Voimme puhua karkeasti kolmesta poliitikko- ja virkamiessukupolvesta. Itsenäistymisen yhteydessä valtaan nousi sukupolvi, jolle oli ominaista nuoruus ja kokemattomuus julkisissa tehtävissä. Kielitaistelu vaikeutti ja osaltaan ohjasi sekä politiikan että virkamieskunnan kehitystä. Sotien jälkeinen poliitikko–virkamiessukupolvi (sotaveteraanisukupolvi) oli paljon kokeneempi ja niinpä se kykeni hyvään yhteistyöhön poliittisen johdon ja virkamiesjohdon kesken. Seuraava poliitikko- ja virkamiessukupolvi (sotaveteraanien lapset) suunnitteli ja toteutti hyvinvointivaltion ja hitautui näissä tehtävissä yhteistyökykyisiksi.

Tämän kirjoituksen fokuksessa oleva sukupolvi on kasvanut aikuisiksi hyvinvointivaltiossa. Hyvinvointivaltio on heille abstrakti itsestään selvyyys, jonka taustoja ja syntyvaiheita ei kovin syvällisesti ymmärretä. Toisaalta yhteiskunta kehittyy yhä kompleksisemmaksi. Tämän su-

kupolven ongelmia on myös erityisesti edellisen virkamiessukupolven nopea eläköityminen 2010-luvulla, joka on aiheuttanut sukupolvi-kuilun vanhan virkamieskunnan ja nuoren, dynaamisen johtavien poliitikkojen sukupolven välillä.

EDUSTUKSELLISESTA BYROKRATIASTA AITON LIBERAALIDEMOKRATIAAN

Aluksi voimme kysyä, mitä politiikka on? Kyösti Pekosen luonnehdinta politiikasta yhteiskunnallisten vaikuttajien pelinä on mielestäni realistinen ja uskottava (Pekonen 1995). Poliitiikan pelisäännöillä ja niiden vakiintumisen tasolla on suuri merkitys politiikan ja virkamiestyön väliselle suhteelle. Max Weberin inhorealistinen kuva diletanttipoliitikoista virkamiesten armoilla on hallintotieteen klassisia hypoteeseja (Weber 1978). Weberin analyysi on kehittyneiden liberaalidemokratioiden alkuajoilta, jolloin vasta kehitysvaiheessa olleet poliittiset järjestelmät olivat kovan haasteen edessä poliitikkojen pyrkimässä ottamaan niille kuuluvan aseman poliittisina johtajina valtaan tottuneilta virkamiehiltä. Weber oli varmaan oikeassa korostaessaan aikanaan virkamiesten ylivertaista asiantuntemusta poliitikkoihin verrattuna (Weber 1978). Muutos edustuksellisesta byrokraatiasta aitoon liberaalidemokratiaan on ollut kaikissa kehittyneissä maissa pitkä ja monivaiheinen.

Suomen esimerkki on sekin kiintoisa. Autonomian ajan laajasta virkamiesvallasta on vaiheittain siirrytty kohti ”aitoa ja puhdasoppista” liberaalidemokratiaa. Muutos on ollut sekä pelisääntöjen muutoksia että tosiasiallisia muutoksia politiikan ja virkamiestyön osaamisessa. Weberin asetelma, jossa pätevät virkamiehet ohjaavat diletanttipoliitikkoja on jäänyt historiaan suomalaisen hyvinvointivaltion ja koulutusjärjestelmän ansiosta. Miten muutokset ovat vaikuttaneet politiikan ja virkamiestyön väliseen suhteeseen on kysymys, johon vastaaminen edellyttää muutosten tarkempaa analyysiä.

Liberaalidemokratian pelisääntöjä on perustuslakimuutoksilla radikaalisti muutettu vasta viime vuosina. Vuoden 2000 uusi perustuslaki sisälsi useita muutoksia, jotka ovat kiinnostavia tässä suhteessa. Presidentin nimitysvallan karsiminen sekä hallituksen nimittäjänä että johta-

vien virkamiesten nimittäjänä on näistä ilmeisin. Pääministerin uusi valintatapa ja yksittäisten ministereiden lisääntynyt nimitysvalta ovat johtaneet myös uusiin merkittäviin käytäntöihin, joilla on merkitystä politiikan ja hallinnon väliselle suhteelle. Yksittäisten ministereiden laaja nimitysvalta on johtanut poliittisiin virkanimityksiin, jotka aikaisemmasta käytännöstä poiketen valmistellaan ao. ministerin poliittisessa esikunnassa. Valtion komitealaitoksen hiljaiselo on sekin seurausta yksittäisten ministereiden kasvaneesta vallasta (Temmes 2001).

Koalitiollahitusten kerta kerralta laajemmista hallitusohjelmista on tullut hallitusten toimintaa ohjaava keskeisin asiakirja. Ne ovat niin laajoja ja rönsyileviä asiakirjoja, että myös niiden luonne poliittisena tai hallinnollisena strategia-asiakirjana hämärtyy. Ne palvelevat nykyistä mediailmastoa, jossa on kasvavassa määrin lyhytjännitteisen infokratian piirteitä. Infokratia ohjaa valtioneuvoston ja ministeriöiden tiedotusta, sillä virkamiesten esiintymiset tiedotusvälineissä ovat harvinaisempia kuin aikaisemmin. Vaikuttaa siltä, että ministerit ovat tältäkin osin kasvattaneet valtaansa ja tiedotusvälineiden journalistit tämän hyväksyneet. Infokratia ohjaa myös aikaisempaa suuremmin hallituksen päivänpoliittista työtä, mikä vaikuttaa päätöksiin ja valmisteluun.

Pelissäntöjen muutoksiin on päädytty myös alun perin johtamisjärjestelmien uudistusten kautta. Niiden osalta uudistusten vaikutukset ovat olleet osin yllättäviä. Poliittisten valtiosihteerien järjestelmään päädyttiin, koska EU-jäsenyys lisäsi ministerien ajankäytön ongelmia. Samoista syistä lähti liikkeelle poliittisten avustajien lukumäärän nopea lisääntyminen. Johtavien virkamiesten määräaikaisilla nimityksillä pyrittiin johtamisen kehittämiseen – tavoitteena ei ollut demokratian lisääminen, sillä se olisi ollut avointa poliittisten nimitysten suosi- mista (Temmes 2006).

Tosiasialliset muutokset ovat olleet vähintään yhtä merkittäviä. Molemmat osapuolet ovat tiedollisesti ja taidollisesti kehittyneet. Poliitikot ovat suurelta osin ammattilaisia politiikan teossa. Virkamiehet ovat paremmin koulutettuja ja viime vuosina he ovat omaksuneet myös modernin johtamisen keinovalikoimaa. Ongelmana poliitikkojen puolella on heidän etäisyytensä johtamisopeihin ja strategia-

työhön (Tiili 2008). Virkamiesten puolella on edelleen ongelmana koulutustaustojen yksipuolisuus (Temmes & Vartiainen 2011). Ongelmaa kärjistää yhteiskunnan monimutkaistuminen. Maisterismiehet ja naiset joutuvat päättämään asioista, joiden hallintaan vaaditaan tohtoritasoisten asiantuntijoiden yhteistoimintaa.

Aitoon liberaalidemokratiaan tähdänneet uudistukset ovat hyödyttäneet poliitikkojen ja lisänneet heidän otettaan virkamiehistä. Vanha perinne, jossa johtavat poliitikot ja johtavat virkamiehet ovat toisistaan riippuvaisia ja luottavat toisiinsa, on ehkä murenemassa.

POLITISOITUMISEN VAIKUTUKSET YHTEISKUNTAPOLITIIKKAAN

Politiikan aktivoimista puoltaneet päättäjät ja asiantuntijat ovat uskoneet näin poliittisen päätöksen teon muuttuvan dynaamisemmaksi ja demokraattisemmaksi. Demokratian lisääntymisellä he näyttävät tarkoittavan poliittisen järjestelmän parempaa kykyä nähdä ja ottaa huomioon ottaa välittömämmin kansalaisten tarpeet yhteiskunnassa. Valtiosäntöasiantuntijat puhuvat demokraattisesta oikeusvaltiosta.

Poliittisen järjestelmämme viimeaikaiset muutokset ovat toki tuoneet mukanaan dynaamisempaa politiikkaa, mutta ovatko päätökset vaikutuksiltaan vastanneet paremmin kansalaisten tarpeita. Tarpeet ja toiveet on tässä yhteydessä viisasta nähdä erillään, sillä mm. ”gallupdemokratiassa”, internetin keskustelupalstoilla tai Metro -lehden ”mäkätyspalstalla” ilmaistut toiveet eivät välttämättä edusta kansalaisten harkittua mielipidettä, puhumattakaan objektiivisista tarpeista. Jokainen empiiristä yhteiskuntatutkimusta tehnyt tietää miten tärkeitä kysymyksenasettelu ja ammattitaitoinen analyysi ovat tulosten luotettavuuden kannalta. ”Gallup-demokratiaan” liittyy olennaisia uhkakuvia kansalaisilta kerätyn tiedon vääristymisestä. Kansalaisten tarpeiden määrittely on monimutkaisempaa ja vaatii analysoivaa ja tietoja yhdistelevää virkamiesvalmistelua.

Vieläkin merkittävämpi uhkakava leijuu ”dynaamisemman” politiikan teon yllä. Onko aikaan saatu politiikka todella tuloksellisempaa ja vaikutukseltaan dynaamisempaa. Myös hypoteesi, jonka mukaan 2000-luvun uusi poliittinen kulttuuri on luonut tosiasiaissa heikom-

paa politiikkaa, on mielestäni varteenotettava. Hypoteesin tukena ovat havainnot poliittisten päätösten valmistelussa tapahtuneet muutokset irrationaaliseen suuntaan ja samanaikaisesti yhteiskunnan muuttuminen yhä monimutkaisemmaksi ja vaikeammin hallittavaksi (Raisio 2011; Kivelä 2010). Yhteiskunnan lisääntyneen kompleksisuuden olisi luullut lähentävän poliittisen johdon ja virkamiesjohdon yhdessä etsimään ratkaisuja vaikeisiin yhteiskunnan kehittämiskysymyksiin, mutta poliittisen johdon ja virkamiesjohdon tiet näyttävät viime vuosina kulkeneen eri suuntiin.

Eriytymiskehitykseen on monia syitä. Niitä ovat yhteiskunnan ja puoluekentän pirstaloituminen yhä pienemmiksi fraktioiksi taloudellisten ja ammatillisten intressien pohjalta. Tämä eriytymiskehitys on heijastunut puolueiden ohjelmiin ja tavoitteisiin. Näkyvin esimerkki eriytymisen seurauksista ovat viimeaikaisten hallitusten hallitusohjelmat, jotka kertovat suuresta määrästä eriytyneitä intressejä. Eriytymiskehityksen on osaltaan mahdollistanut poliittisten regimin henkilöstön lukumääräinen laajentuminen sekä ministereiden että kansanedustajien vanavedessä. Tämä poliittisen eliitin ”pyrstötähden pyrstö” kykenee valmistelemaan suuren joukon aloitteita ja operoimaan niiden läpimenoa hallinnossa, kunnes realiteetit monessa tapauksessa pysäyttävät prosessin (Weberin käyttämä termi valankumouksellinen saattue ei ehkä tee oikeutta hyvinvointivaltion poliittisille avustajille, mutta heidän roolissaan on myös yhteisiä piirteitä, ks. Weber 2009; Temmes 2010). Katvealueeseen jäävät tärkeät kokonaisuudet, jotka eivät riittävästi muodostu yksityiskohtien summasta.

Dynaamisempi politiikka on siis ollut nopeampoisempaa ja sen kasvaneen infokratian tuella huomiota herättävää, mutta tuloksiltaan usein sekavaa ja kiistanalaista. Kokonaiskuvaksi jää kuva heikosta ja päämäärättömästä politiikasta. Ongelma ei mielestäni johdu jonkin poliittisen suunnan politiikasta, vaan politiikan sellaisesta politisoitumisesta, joka on eriyttänyt virkamiesvalmistelun liiaksi taka-alalle tai vaikeuttanut sitä. Näin uusi poliittinen kulttuuri on unohtanut Weberin viisaat ajatukset siitä, että poliittisen johdon ja virkamiesjohdon yhteistyö ja selvä roolijako ovat osa kehittyvää yhteiskuntaa.

POLITISOITUMISEN VAIKUTUKSET VIRKAMIESASEMAAN JA VIRKAMIESVALMISTELUUN

Uusi poliittinen kulttuuri on vaikuttanut merkittävästi politiikan ja virkamiestyön suhteeseen 2000-luvulla. Hallitusohjelman uusi rooli, nimitysvallan muutokset sekä virkamiesvalmisteluun liittyvät muutokset ovat siirtäneet politiikan ja virkamiestyön suhdetta edellisen hyväksi. Uuden poliittisen kulttuurin rinnalla päätään nostaa uusi virkamieskulttuuri vai onko jotain vielä tehtävissä vahvan, perinteisen virkamiehien säilyttämiseksi. Uuden virkamieskulttuurin tulisi muistuttamaan amerikkalaista spoils -systemiä, jossa poliittinen regimi ja virkamiesregimi ovat erillään. Presidentin hallinto ja ministeriöt ovat Yhdysvalloissa poliittisen regimin valta-alueita ja federaation virastot virkamiesten aluetta.

Aikaa on vähän, sillä nopea sukupolvenvaihdos avainvirkamieskunnassa on jo menossa ja näyttää seuraavan politiikan politisoitumisen mallia. Poliittiset avustajat ovat nousseet keskeiseksi virkojen tavoittelijoiksi. Poliittisten valtiosihteerien järjestelmä ei ole löytänyt rooliaan virkamiesjohdon rinnalla. Pelkkä juridinen roolittaminen ei näytä riittävän, vaan ilmeisesti tarvitaan yksityiskohtaisempia pelisääntöjä, jotka turvaavat ministeriön virkamiesjohdon aseman ja työrauhan. Avainvirkojen määräaikaistaminen on toteutunut sekavasti ja ilman pelisääntöjä, jotka estäisivät määräaikaisuuden käyttämistä politisoitumisen suuntaan. Taustalla vaikuttaa uuden poliittisen kulttuurin osa-alueena menettelytapaperiaate, että valtioneuvosto ei puutu yksittäisten ministerien nimityspäätöksiin, vaikka nimityspäätöksen tekee muodollisesti koko valtioneuvosto. Kaikki nämä osatekijät yhdessä ovat johtaneet uusimuotoiseen virkanimitysten politisoitumiseen, jota on vaikea hallita ja joka on vahingoksi valtion työnantajakuvalle ja vaikea sovittaa yhteen modernin johtajapolitiikan kanssa.

Virkamieskunnan uusimuotoisen politisoitumisen rinnalla virkamiestyö uudistusten valmisteluna uhkaa luisua seuraamaan uuden poliittisen kulttuurin dysfunktioita: liiallista kiirettä, pinnallisuutta ja lähes olematonta syiden ja seurauksien analyysiä. Valtion komitealaitok-

sen alasajo 1990-luvulla ja suunnittelujärjestelmien minimointi kertovat kehityksen suunnasta (Temmes 2000). Tulohjaus ei näytä korvanneen riittävästi syntynyttä suunnitteluvajetta (Kivelä 2010).

Hallinnon rakennemuutokset 1990-luvulta alkaen ovat nekin vaikeuttaneet virkamiestyötä. Yhtiöiden ja liikelaitosten asema ja rooli hallintokoneiston kokonaisuudessa näyttävät tuottavan vaikeuksia. Ainoastaan pörssiyritysten periaatteet näyttävät ovat pakollisia. Sen sijaan hallinnon yhteistoiminta ja hyvinvointivaltion tarpeet ovat jääneet sivummalle. Hyviä esimerkkejä tällaisista rakenneuudistuksista on 1990-luvun alussa toteutunut aluehallintouudistus, joka hyvin merkittävästi heikensi valtion aluehallintoa (ks. ko. uudistuksen vaiheista ja taustoista, Juntunen 2010). Aluehallinnon voimakas alasajo on välillisesti heikentänyt virkamiestyön edellytyksiä vaikeuttamalla valtion keskushallinnon ja aluehallinnon yhteyksiä. Tärkeät ”piihat” ovat poikki tai niissä on vakavia häiriöitä. Valtion keskushallinnossa on paljon tietoa, joka ei välity kuntiin ja vastaavasti keskushallinnon etäisyys kunnista estää tärkeän palautteen välittymisen. Näin yhteisten palvelujärjestelmien kehittäminen on ollut sirpaleista ja hapuilevaa (Temmes 2003b; 2013).

Komitealaitoksen korvautuminen työryhmillä ja selvityshenkilöillä suorastaan symbolisoivat uuden poliittisen kulttuurin käsitystä virkamiestyöstä. Uusi toimintatapa on kiistatta nopeatempoisempi ja tiukemmin poliittisen režiimin käsissä. Ongelmana ovat vaikeudet varmistaa valmistelun taso ja monipuolisuus. Ns. konsulttivalmistelun lisääntyminen on myös komiteatyön syrjäytymisen seurauksia (Kuusela & Ylönen 2013).

Kommentoin seuraavaksi kuntauudistusta esimerkkinä uuden valmistelukulttuurin vaikeuksista. Uudistuksen arkkitehtuuri on jättimäinen. Perusteellisessa etukäteisvalmistelussa se olisi varmaankin pilkottu osa-alueiksi kuten pääkaupunkiseudun uudistukseksi, haja-asutusalueiden uudistukseksi sekä kaupunkikeskusten uudistukseksi. Niillä on kullakin oma loigikkansa ja kansainvälinen alan kirjallisuus tuo tarkasteluun monia meillä huomiotta jääneitä näkökohtia mm. kaupunkipolitiikan mahdollisuuksista Kuvaavaa on, että kaupunkipolitiikan

asiantuntemus on kovin vähäisessä roolissa suomalaisessa kuntapolitiikassa (ks. Soos & Temmes 2010; Batorova, 2012).

Etukäteisselvitysten pohjalta suuret uudistukset yleensä käyvät läpi laajan tiedon keräys- ja keskusteluvaiheen. Tämä vaihe on ollut käynnissä nykyisen hallituksen aikana. Näin kompleksisessa ja monitahoisessa uudistuksessa keskusteluvaihe on todella tärkeä. Herää vain kysymys, miksi se käynnistyy vasta nyt parikymmentä vuotta sen jälkeen, kun tuli selväksi, että toimivaa hallintoa ei kyetty poliittisten kiistojen vuoksi rakentamaan lääninhallitusten ja pienkuntajärjestelmän varaan.

Viivyttelyn aiheuttama ylimääräinen kustannus yhteiskunnalle ja julkiselle taloudelle on ollut niin suuri, että tutkijoiden kannattaisi käyttää aiheutettujen kustannusten arvioinnissa tekemättömien päätösten vaikutusten diskonttausta nykyhetkeen, alhaisellakin korkokannalla puhutaan valtavista summista. Samaa menetelmää voisi soveltaa metroverkoston laajentamisen viivästyisestä, joka johtui pääkaupunkiseudun kehittämisen umpikujasta.

Keskusteluvaihetta seuraa normaalisti varsinainen valmisteluvaihe monijäsenisessä valmisteluorganisaatiossa. Kuntauudistuksen kohteissa hankkeessa monijäsenisen valmistelun organisointi on vaativa tehtävä. Valtioneuvoston komiteapäätös on luotu tärkeiden valmisteluhankkeiden organisoimiseksi. Henkilökohtainen käsitykseni on, että kuntauudistuksen valmistelu uuden valmistelukulttuurin suosimien nopeatempoisten virkamiestyöryhmien avulla on osaltaan vaikeuttanut tärkeän ja kiistatta monitahoisen uudistuksen valmistelua, jossa valmistelun avoimuus ja monipuolisuus olisivat lisänneet luottamusta ja sitoutumista uudistusta kohtaan. Asianosaisten luottamus ja sitoutuminen ovat onnistuneiden organisaatiomuutosten edellytyksiä (Mukhtar 2012; Temmes 2003c).

Esittämäni esimerkit ja pohdinnat ovat vain suuntaa-antavia oireita uuden ja vanhan poliittisen ja virkamieskulttuurin hiertymisestä toisiaan vasten. Haasteet suuntautuvat paitsi hallinnonkehittäjien tavoitteisiin myös hallinnon tutkimukseen. Esittämäni hypoteesit liittyvät poliittis-hallinnollisen järjestelmämme nykytilaan ja tulevaisuuteen. Hallinnon tutkijoiden mutta myös politiikan tutkijoiden kannattaisi

nähdä haasteena politiikan ja hallinnon muuttuva suhde, jolla on merkittäviä vaikutuksia yhteiskuntamme kehitykseen. Poliitiikan ja hallinnon tutkijoiden tulisi muistaa, että yhteiskunnan muutoksiin vaikuttavat sekä politiikan että hallinnon panokset.

En ole edellä ottanut tarkasteluun Suomen ja EU:n välistä poliittis-hallinnollista suhdetta, enkä sen vaikutuksia politiikan ja virkamiesten välisiin suhteisiin Suomessa. Jätän tarkoituksella tämän teeman tarkastelun ulkopuolelle, sillä EU:ta käytetään mielestäni liian helposti perusteluna kotimaan politiikan ja hallinnon muutoksille, vaikka kansallinen politiikka ja hallinto ovat EU:ssa kansallisia kysymyksiä.

EHDOTUKSIA

Virkamiesaseman selkeyttäminen

Suomalaisella virkamiehistöllä on takanaan hieno historiallinen traditio. Oikeastaan virkamiesasemamme kaipaa selkeyttämistä lähinnä vain suhteessaan poliittiseen järjestelmään edellä kuvattujen muutosten vuoksi. Edellä kuvattu suomalaisen politiikan ja virkamiestyön jatkuvo voisi tuottaa positiivisia tuloksia, jos uuden poliittisen kulttuurin edustajat maltaisivat pysähtyä miettimään tasokkaan virkamiestyön merkitystä ja edellytyksiä.

Ehdotan uudistuksia kolmella osa-alueella:

- poliittisten avustajien ja varsinaisten virkamiesten asemalle ja yhteistyölle selkeät pelisäännöt

Poliittisten valtiosihteerien ja muiden poliittisten avustajien lukumäärä ja vaikutusvalta ovat kasvaneet 2000-luvulla. Yhteistyö virkamiesjohdon ja poliittisen johdon välillä on yleensä ollut toimivaa. Keskushallinnon dynaamisuus on lisääntynyt, mutta hintana on ollut dysfunkioita, joihin tulisi puuttua. Parhaiten se onnistuisi luomalla selkeät valtioneuvoston ja ministeriöiden sisäiset ohjeet siitä, mistä poliittiset avustajat vastaavat ja myös siitä, mikä ei kuulu heidän tehtäviinsä. Näiden ohjeiden punaisena lankana tulisi olla ajatus virkamiehistä valtioneuvoston ja ministeriöiden asiantuntijavoiman runkona

ja edustamassa jatkuvuutta. Termi on eittämättä kulunut, mutta kun rinnalle on noussut hallitusten mukana vaihtuvat eri puolilta yhteiskuntaa kootut tilapäiset avustajat, virkamiesten rooli jatkuvuuden edustajina korostuu. Eroa näiden kahden ryhmän välillä voisi vähän liioitellen verrata professorien ja ylioppilaspoliitikkojen rooleroon. On selvää, että näin erilaisista lähtökohdista tulevien ryhmien yhteistyölle on oltava selvät pelisäännöt, muutoin yhteistyö ei ole tuloksellista. Näiden ohjeiden tulisi saada poliittisen johdon täysi tuki, sillä ministerit ovat viime kädessä vastuussa ministeriöidensä toiminnasta.

- virkanimitysprosessit ammattimaisemmiksi

Tältä osin viittaan jo tehtyihin selvityksiin valtion johtajapolitiikan ja virkamiesjohdon rekrytoinnin kehittämiseksi (Temmes & Vartiainen 2011; Temmes 2006). Näiden selvitysten toteuttaminen on onnistunut vain osittain. Näyttää siltä, että uudistuksista ovat toteutuneet lähinnä ne osiot, jotka ovat laajentaneet poliittisen johdon valtaa ja resursseja. Niiden vastapainoksi tarvitaan virkamiesasemaa selkeyttäviä uudistuksia.

- virkamiesten sukupolven vaihdoksen seuranta ja tuki

Valtion avainvirkamiehistö vaihtuu 2000-luvulla dramaattisella tavalla. Hyvinvointivaltion rakentamiseen vahvasti osallistunut sotaveteraanien lapsien sukupolvi siirtyy ja on jo siirtynyt eläkkeelle. Eläkeiän ylärajankaan nosto ei tähän prosessiin enää ehdi vaikuttaa. Sen sijaan toimet, joilla uudelle virkamiessukupolvelle turvataan hyvät toimintamahdollisuudet ja huolehditaan valtion työnantajakuvan säilymisestä arvostetuna, ovat tarpeellisia ja ajankohtaisia. Näitäkin ehdotuksia on käsitelty edellä mainituissa raporteissa (Temmes & Vartiainen 2011; Temmes 2005; 2006, 2008; 2013).

Monijäsenisen valmistelun monipuolistaminen

Olen ollut mukana vähintään sadassa komiteassa tai toimikunnassa sekä laatimassa komiteatyötä koskevia päätöksiä sekä viimeksi raportin, jossa

pohditaan komitealaitoksen osittaista palauttamista (Temmes, 2001). Tiedän, että komiteatyö on parhaimmillaan lyömätöntä uudistusten valmistelua. On myös ilmeistä, että komiteoiden rohkea käyttäminen saattaisi ratkaista liian tempoilevaan ja heikkotasoiseen valmisteluun liittyvät ongelmat.

Aluehallinnon vahvistaminen

Nykyiseen aluehallinnon tilaan on mielestäni ajauduttu vaihteittain liiallisen hajauttamisinnan ja NPM -tyyppisten ideoiden liian suoraviivaisen käytön kautta. Tulos on sekava ja hallintona nykyinen aluehallinto on heikko. Sen vahvistamisessa voitaisiin ottaa oppia Ruotsin kokemuksista, jossa kuntauudistuksen ohella säilytettiin vahva valtion aluehallinto.

Koheesion lisääminen hallintokoneistossa yhtiöiden ja liikelaitosten suuntaan

Valtionhallinnossa on viety läpi NPM -doktriinin mukaiset yhtiöittämiset ja liikelaitostamiset. Ongelmaksi on muodostunut entisten virastojen ja laitosten liiallinen etäännyminen hallintokoneistosta. Edelleen julkisia tehtäviä hoitavat yhtiöt toimivat kuin kuuluisivat yksityiseen sektoriin. Mielestäni olisi aika pyrkiä palauttamaan hallintokoneiston yhtenäisyyttä ja vaatia näiltä

yhtiöiltä liiketuloksen ohella roolinsa mukaista yhteiskunnallista vastuuta ja kiinteyttä niiden yhteyksiä varsinaiseen hallintoon.

Analysointi ja arviointikapasiteetin vahvistaminen

Valtionhallinnon arviointitoiminta on Suomesakin vähitellen kehittynyt ammatillisesti tasolle, jossa koko julkisen sektorin kattavan arviointijärjestelmän luominen olisi mahdollista. Tehokkaana analysointi ja -ohjauskeinona se tulisi ottaa systemaattisesti käyttöön valtioneuvoston johdolla (ks. Valovirta 2000; Temmes 2013).

Valtion ja kuntien yhteistoiminnan voimakas lisääminen

1990-luvulla luovuttiin ajatuksesta, jossa valtionhallinnon ja kuntien yhteistoiminta perustui valtion aluehallinnon tukeen. Yhteistoiminnan nostaminen paremmalle tasolle edellyttäisi paitsi valtion aluehallinnon vahvistamista myös asennemuutosta, jossa julkisen sektorin yhtenäisyys ja paremmat horisontaaliset yhteydet olisivat kehitystyön tavoitteina. Tämän tulisi näkyä myös julkisen sektorin tutkimuksessa, joka on tarpeettomasti ja tutkimuksellisia tuloksia heikentävällä tavalla jakautunut hallinnon tutkimukseen ja kuntatutkimukseen.

LÄHTEET

- Batorova, M. (2012). *Changing decision-making power of municipal leaders – comparative experiences from Finnish, Spanish and Slovak municipalities*. Tampere: Tampere University Press.
- Bryce, James (1931). *Nykyajan kansanvallat*. Porvoo: WSOY.
- Hannus, Arno (1979). *Virkamiehen näkökulmasta*. Porvoo: WSOY:n graafiset laitokset.
- Juntunen, Pekka (2010). *Politikointia ja revii-ri-intressejä – puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa*. Acta Universitatis Lapponiensis 195. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.
- Kari, Mika (2013). Poliittista vastuuta lisättävä. Mieli-pide. *Demokraatti* 8.5.2013.
- Kivelä, Juhani (2010). *Valtiokonsernin talousohjauksen tila – tuki vai taakka*. Tampere: Tampere University Press.
- Korpela, Juhani (2013). Velkaantuminen pysäytettävä. Mieli-pide. *Helsingin Sanomat* 5.8.2013.
- Kuusela, Hanna & Ylönen, Matti (2013). *Konsulttidemokratia*. Helsinki: Gaudeamus.
- List, Friedrich (1935). *Kansantaloustieteen kansallisen järjestelmä*. Porvoo: WSOY.
- Pekonen, Kyösti (1995). *Kohti uutta hallinto-ajattelua julkisessa hallinnossa*. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Mukhtar, IBN, Mohammed (2012). *Implementation strategies in reforming public organizations*. Acta Universitatis Tamperensis 1705. Tampere: Tampere University Press.
- Raisio, Harri (2011). *Embracing the health care – essays on reforms. Wicked problems and public deliberation*. Acta Wasaensis 228. Sosiaali- ja terveyshallinto. Vaasa: Vaasan Yliopisto.
- Soós, Gábor & Temmes, Markku (Eds.) (2010).

- Metropolitan CEE: Big cities, capitals and city-regions in Central and Eastern Europe. Bratislava: NISPAcee Press.
- Temmes, Markku & Kiviniemi, Markku (1997). *Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995*. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämisosasto. Helsinki: Edita.
- Temmes, Markku (1998). Finland and New Public Management. *International Review of Administrative Sciences*, 64(3), 441–456.
- Temmes, Markku (2000). *Murtuvatko hallinnon rakenteet?* XXXVI. Lakimiespäivä 8.10.1999. Suomen lakimiesliitto (s. 131–150). Helsinki: Multiprint.
- Temmes, Markku (2001). *Määräaikaisen valmistelun kehittäminen*. Valtiovarainministeriö. Tutkimukset ja selvitykset 6/2001. Helsinki: Edita.
- Temmes, Markku (2003a). Suomen hallintopoliittikan pitkät aallot ja käännekohtat. *Hallinnon Tutkimus* 22(3), 67–79.
- Temmes, Markku (2003b). Hallintouudistusten epäonnistumiset – syyt ja seuraukset. *Hallinnon Tutkimus*, 22(3), 227–243.
- Temmes, Markku (2003c). Why are citizens reluctant to respond the administrative reforms: Metaevaluation of the strategies and trends of the public management reforms in Finland in the 1990's. *Viešöji Politiva Ir Administravimas*, 5, 21–32. Kaunas: Technologijos Universitatas.
- Temmes, Markku (2003d ja 2007). Kurkistus nurkan taakse – Suomen hallinnon kehitys vuoteen 2009 ja tulevaisuuden kehitysnäkymiä. Teoksessa Saukkonen, Pasi (toim.), *Paikkana politiikka: tietoa ja tulkintoja Suomen poliittisesta järjestelmästä* (s. 187–212). Verkko-oppikirjan päivitys syksyllä 2007.
- Temmes, Markku (2005). Politicians and the civil servants: A Finnish coalitions of unwilling? Teoksessa Peters, B. Guy, Verheijen, Tony & Vass, Laszlo (Eds.), *Coalitions of the unwilling?: Politicians and civil servants in coalition governments*. Bratislava: NISPAcee Press.
- Temmes, Markku (2006). *Etukäteisarviointivirkamiesjohdon järjestelmän uudistamisesta*. Valtiovarainministeriö. Tutkimukset ja selvitykset 2/2006. Helsinki: Edita.
- Temmes, Markku (2008). Civil servants at the "summit" – a comparison between the Nordic countries. Teoksessa Conaughton, Bernadette, Sootla, Georg & Peters, B. Guy (Eds.), *Political-administrative relations at the centre* (s. 225–243). Bratislava: NISPAcee Press.
- Temmes, Markku (2010). Pohdintoja Max Weberin luentojen ajankohtaisuudesta. *Hallinnon Tutkimus* 29(3), 239–247.
- Temmes, Markku (2013). Suomalaisen hyvinvointivaltion post-NPM-haasteet. Teoksessa Ollila, Seija & Raisio, Harri (toim.), *Hyvinvointijärjestelmät muuttuvassa toimintaympäristössä. Juhlakirja professori Pirkko Vartiainen 60-vuotisyhjän kunniaksi* (s. 219–235). Acta Wasaensia 277. Sosiaali- ja terveyshallintotiede 8. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Temmes, Markku & Vartiainen, Pirkko (2011). *Tulevaisuuden johtaja – Valtionhallinnon johtajapolitiikan arviointiraportti*. Valtiovarainministeriön julkaisusarja 7/2011. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Tiili, Minna (2008). *Ministers as strategic political leaders? Strategic political steering after NPM reforms in Finland*. Acta Politica 34. Department of Political Science. University of Helsinki. Helsinki University Press.
- Valovirta, Ville (2000). *Kokemuksia valtion virastojen ja laitosten arvioinneista*. Valtiovarainministeriö. Tutkimukset ja selvitykset 9/2010. Helsinki: Edita.
- Weber, Max (1978). *Economy and Society*. Edited by Guenther Roth and Claus Wittich. London. University of California Press.
- Weber, Max (2009). *Tiede ja politiikka. Kutsumus ja ammatti*. Tampere: Vastapaino.